



DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d’iniziativa dei senatori LANNUTTI, GARRUTI, ACCOTO, Marco PELLEGRINI, PRESUTTO, GRANATO, ORTIS, DI GIROLAMO, MARILOTTI, VANIN, ROMANO, AUDDINO, GIANNUZZI, EVANGELISTA, LEONE, DRAGO e FENU

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 13 MAGGIO 2020

Modifiche agli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione, concernenti l’equilibrio di bilancio, al fine di salvaguardare i diritti fondamentali della persona

ONOREVOLI SENATORI. — In seguito alla pandemia da COVID-19, il *Massachusetts institute of technology* ha elaborato uno studio sull'impatto che il virus avrà sull'economia mondiale e sui singoli Paesi. Il prodotto interno lordo (PIL) mondiale quest'anno si ridurrà del 4,8 per cento, il PIL dell'Unione europea dell'8,9 per cento e quello dell'Italia del 12,4 per cento: un'ecatombe che potrebbe portare alla devastazione del tessuto economico e sociale del nostro Paese.

La situazione economica che si prospetta è così grave da aver spinto, eccezionalmente, il governo italiano, insieme a quelli di Belgio, Francia, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Portogallo, Slovenia e Spagna, a scrivere una lettera accorata al presidente del Consiglio europeo, Charles Michel.

«La pandemia del Coronavirus è uno shock senza precedenti», si legge nella lettera. «Le misure straordinarie che stiamo adottando per contenere il virus hanno ricadute negative sulle nostre economie. Abbiamo pertanto bisogno di intraprendere azioni straordinarie che limitino i danni economici e ci preparino a compiere i passi successivi. Gli Stati membri dovranno fare la loro parte e garantire che il minor numero possibile di persone perda il proprio lavoro a causa della temporanea chiusura di interi settori dell'economia, che il minor numero di imprese fallisca, che la liquidità continui a giungere all'economia e che le banche continuino a concedere prestiti nonostante i ritardi nei pagamenti e l'aumento della rischiosità. Tutto questo richiede risorse senza precedenti e un approccio regolamentare che protegga il lavoro e la stabilità finanziaria».

Approccio regolamentare che, teoricamente, la nostra attuale Carta costituzionale

consentirebbe (articolo 81, secondo comma: «Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali»), ma solo per quest'anno. Nel 2021, nel 2022 e per alcuni anni a seguire sarà difficile giustificare il continuo ricorso all'indebitamento massiccio dello Stato, visto che gli «eventi eccezionali» menzionati dalla Costituzione ci augureremmo non debbano più accadere.

A quel punto la nostra Costituzione rappresenterebbe quindi un serio ostacolo per la ripresa economica.

Ma c'è di più.

L'affermazione del pareggio di bilancio in Costituzione (introdotto con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1) rappresenta una rottura con la storia del costituzionalismo pluralista e democratico del nostro Paese. Come si può pensare di escludere dalla Carta ogni opzione diversa da quella neoliberalista?

Ha scritto Gaetano Azzariti, professore di diritto costituzionale dell'Università di Roma «La Sapienza»: «Chi ha introdotto il pareggio di bilancio in Costituzione è stato accecato dall'ideologia, tendendo a limitare, in ogni caso, la spesa pubblica, dimenticando che è dovere della Repubblica riconoscere e garantire i diritti inviolabili. Il pareggio di bilancio è frutto di questa visione».

Il costituzionalismo che si è affermato nel dopoguerra è definito «democratico e pluralista». «Pluralista», ha aggiunto Azzariti, «non è una qualificazione generica, indica un carattere preciso che deve essere rispettato nella fissazione dei principi in Costitu-

zione. Essi non possono imporre un'unica ideologia, né liberista, né comunista, né socialdemocratica. La nostra Carta, infatti, è il frutto di una sintesi tra le culture liberale, comunista e cattolica, e ha retto per ben settant'anni. È per questo che i nostri costituenti hanno assegnato al Parlamento la scelta del tipo di politica economica e sociale da attuare. Con la modifica dell'articolo 81 si è rotto tale schema: il liberismo entra ufficialmente in Costituzione, come unica ideologia, come pensiero unico. Si impone una specifica politica economica a scapito di ogni altra ».

La crisi finanziaria del 2008 e quella successiva dei debiti sovrani del 2011 avevano messo in ginocchio l'economia e la società italiana. Milioni di disoccupati in più, migliaia di aziende costrette a chiudere, perdita della capacità reale di acquisto per una parte consistente degli italiani.

Dinnanzi a questa rotta dell'economia, che pure aveva evidenti e importanti ragioni sovranazionali, la modifica del testo della nostra Costituzione volta ad assicurare un astratto equilibrio e a limitare in concreto il ricorso all'indebitamento fu una soluzione di natura puramente ideologica, facendo apparire le particolari politiche di stampo neoliberista e di rigore come le uniche costituzionalmente compatibili. Ma ciò che più appare grave è che i vincoli costituzionalmente imposti all'azione dei pubblici poteri e i limiti alle finanze pubbliche non hanno tenuto in nessun conto la necessità di assicurare i diritti fondamentali delle persone. Sono questi valori costituzionalmente incompressibili, declinati nel testo della nostra Costituzione come diritti « inviolabili », che la Repubblica deve in ogni caso riconoscere e garantire (*ex* articolo 2 della Costituzione).

In più, la politica del pareggio di bilancio si è rilevata fallimentare. Non solo non ha assicurato alcun vantaggio all'economia reale, ma la stessa norma costituzionale è sempre stata derogata. Mai applicata diretta-

mente, ha prodotto solo perversi effetti collaterali.

Pensare che il taglio nei *deficit* pubblici possa essere compensato dall'aumento di altre componenti della domanda aggregata è una pia illusione.

È stata l'analisi delle cause profonde della crisi a essere sbagliata: essa è stata fatta risalire alla « crisi dei debiti sovrani », mentre i debiti sovrani sono peggiorati a seguito della crisi e non viceversa.

Neppure vincoli europei possono legittimare la scelta compiuta nel 2012.

L'Unione europea ha prodotto una serie di documenti (Trattati, regolamenti, raccomandazioni, lettere), tutti indirizzati a perseguire la politica del « rigore », cui vanno aggiunte le sollecitazioni rivolte ai singoli Stati affinché adottassero normative restrittive delle spese e limitative dei diritti (soprattutto quelli sociali), oltre a vincoli che sono stati introdotti direttamente nella normativa europea o in quella collaterale: Patto euro plus, *Six pack*, *Fiscal compact*, *Two pack*. Nessuno di questi atti ha imposto una modifica costituzionale ai Paesi soggetti alla normativa europea.

Lo stesso *Fiscal compact* (al quale, in base alla retorica dominante, si imputa la scelta di modificare la Costituzione introducendo il principio di pareggio di bilancio) ha obbligato sì a introdurre principi di equilibrio dei conti « tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente », ma con una semplice indicazione di « preferenza » per il livello costituzionale (articolo 3, comma 2).

La scelta di costituzionalizzare il principio del pareggio di bilancio è ricaduta pienamente nella responsabilità politica del Parlamento italiano. Una scelta che ha reso imm modificabili le politiche del rigore anche nell'ipotesi di un ravvedimento a livello europeo.

Inoltre, il dogma dell'obbedienza al *Fiscal compact*, e in generale alle politiche di austerità e di pareggio di bilancio, è stato net-

tamente negato anche dalla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016. Secondo la Consulta, i servizi primari incompensabili per i cittadini non possono venire negati da vincoli di bilancio e il *corpus* normativo costituzionale nazionale ha preminenza sull'obbligo del rispetto dei Trattati medesimi (anche se tale obbligo è inserito in un articolo della Carta costituzionale).

Il primo indispensabile passo nella giusta direzione deve compierlo, quindi, il Parlamento italiano, attraverso l'eliminazione del principio del pareggio di bilancio dalla Carta costituzionale. Non avrebbe, infatti, alcun senso cambiare le regole a livello europeo e poi rimanere vincolati da quanto stabilito dalla Costituzione italiana.

Quel che con il presente disegno di legge si vuole conseguire è la riaffermazione di un corretto equilibrio tra principi costituzionali.

L'intero costituzionalismo moderno ha preteso una tutela privilegiata dei diritti fondamentali delle persone. Questi diritti, nella nostra Costituzione dichiarati « inviolabili » (articolo 2), sono collegati allo sviluppo della personalità e richiedono, in ogni caso, l'adempimento di doveri di solidarietà politica, sociale ed economica. Una pretesa di tutela che non può essere abbandonata in nessuna contingenza economica, neppure nelle fasi avverse del ciclo. Il rispetto dei diritti fondamentali delle persone (locuzione preferita a quella di diritti inviolabili nella giurisprudenza internazionalistica e nella normativa europea) deve essere perseguito sempre, anche nei casi in cui si pongano in essere le più rigorose manovre di contenimento dei disavanzi pubblici.

D'altronde la presente proposta opererebbe nel pieno rispetto dei (reali) vincoli contrattati dall'Italia a livello europeo.

Il principio costituzionale della necessaria salvaguardia dei diritti fondamentali delle persone deve essere assicurato nel rispetto dei vincoli di bilancio fissati nella legge generale sulla contabilità e la finanza pubblica:

una normativa nazionale « di natura permanente », così come richiesto dal Trattato di stabilità.

Il presente disegno di legge costituzionale si prefigge di cancellare il principio del pareggio di bilancio e di collegare comunque la politica di bilancio dello Stato alla salvaguardia dei « diritti fondamentali della persona », come stabiliti dal nostro ordinamento costituzionale. In particolare, si propone di eliminare le disposizioni dell'articolo 81 della Costituzione che impongono regole di equilibrio puramente economico-finanziario senza alcuna garanzia per i diritti e di aggiungere un nuovo comma che affermi invece la garanzia della tutela dei diritti fondamentali della persona in sede di definizione dei vincoli di bilancio nella legge di contabilità e finanza pubblica.

Il principio costituzionale di salvaguardia dei diritti fondamentali della persona deve evidentemente impegnare l'intero Stato-apparato ed essere garantito sull'intero territorio nazionale, ponendosi altresì come limite rispetto alla normativa europea. Deve coinvolgere, oltre lo Stato centrale, anche l'insieme delle pubbliche amministrazioni e ogni altro livello di governo.

Per questo diventa necessario modificare l'articolo 97, abrogando il primo comma che (nella formulazione introdotta nel 2012) impone di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, senza tenere in alcun conto la primaria esigenza di tutela dei diritti fondamentali. L'abrogazione di tale comma non si porrebbe in contrasto con i vincoli europei, ma si limiterebbe a impedire (in coerenza con il nuovo ultimo comma dell'articolo 81) che questi si possano spingere sino a compromettere le garanzie dei diritti ritenuti fondamentali, da parte delle pubbliche amministrazioni.

Contemporaneamente, si rende necessario modificare il primo comma dell'articolo

117, con riferimento ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, specificando che questi devono operare, ma pur sempre « assicurando la tutela dei diritti fondamentali della persona ».

Oltre all'aggiunta del primo comma, è stata anche modificata la « sistematica » dell'articolo 119: secondo la nuova formulazione proposta, i primi tre commi devono riguardare la finanza pubblica degli enti territoriali (e gli obblighi statali nei confronti delle autonomie), i restanti quattro commi l'autonomia finanziaria degli enti territoriali. Pertanto, gli attuali quinto e terzo comma sono trasformati, rispettivamente, nel secondo e nel terzo comma dell'articolo proposto. È stato, inoltre, abrogato l'attuale quarto comma, che viene assorbito nella previsione del nuovo primo comma. Si se-

gnala, infine, che le risorse « aggiuntive » di cui al secondo comma (nella formulazione proposta) non riguardano le risorse a tutela dei diritti fondamentali, garantite invece in via ordinaria e per tutte le autonomie territoriali dal nuovo primo comma.

Per concludere, si prevede l'abrogazione dell'articolo 5 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che specifica i criteri che devono essere contenuti dalla legge di attuazione del principio di pareggio di bilancio, nonché l'abrogazione della legge 24 dicembre 2012, n. 243, che specifica le disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi del sesto comma dell'articolo 81.

Data la rilevanza del tema trattato, si auspica un celere avvio dell'*iter* del disegno di legge costituzionale in oggetto.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

*(Modifica dell'articolo 81
della Costituzione)*

1. L'articolo 81 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« Art. 81. – Le Camere approvano ogni anno con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Ogni legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte.

La legge generale sulla contabilità e sulla finanza pubblica definisce i vincoli di bilancio, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona ».

Art. 2.

*(Modifica all'articolo 97
della Costituzione)*

1. Il primo comma dell'articolo 97 della Costituzione è abrogato.

Art. 3.

*(Modifica all'articolo 117
della Costituzione)*

1. All'articolo 117, primo comma, della Costituzione sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « , assicurando la tutela dei diritti fondamentali della persona ».

Art. 4.

*(Modifica dell'articolo 119
della Costituzione)*

1. L'articolo 119 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« Art. 119. – Ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni sono attribuite con legge dello Stato risorse pubbliche adeguate a garantire i diritti fondamentali della persona e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali in qualunque parte del territorio nazionale.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni possono ricorrere all'in-

debitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti ».

Art. 5.

(Abrogazione dell'articolo 5 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1)

1. L'articolo 5 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, è abrogato.

Art. 6.

(Abrogazione della legge 24 dicembre 2012, n. 243)

1. La legge 24 dicembre 2012, n. 243, è abrogata.